

A regionalização, o desenvolvimento regional e a coesão nacional

Vitorino Vieira Dias

1. INTRODUÇÃO

A adesão de Portugal à União Europeia, concretizada em 1986, constituiu o acontecimento mais importante da história nacional dos anos 80, e foi também seguramente o mais determinante na evolução recente das regiões portuguesas.

Todavia, o seu significado sócio-político deve também ser entendido tendo em conta as transformações ocorridas na sociedade portuguesa nas décadas anteriores: a intensificação da emigração portuguesa para a Europa Ocidental e a eclosão da Guerra Colonial em África nos anos 60; a crise política de 1974/1975 subsequente ao movimento militar que derrubou a ditadura política; finalmente, a implantação de um regime de democracia política.

A evolução da sociedade portuguesa nos últimos anos tem sido claramente marcada pela dinâmica da integração europeia.

Ora, o processo social da integração europeia tem vindo a ser predominantemente configurado numa óptica de modernização da actividade económica, quando é mais pertinente escolhermos como termo de referência o desenvolvimento, visto que tem em conta as especificidades e as vantagens comparativas das regiões portuguesas.

A integração de Portugal no espaço comunitário exigiu abertura, adaptação e globalização.

No entanto, constata-se actualmente numa disfunção entre os níveis de internacionalização das actividades económicas e mundialização da informação, por um lado, e as organizações administrativas, políticas e sócio-culturais, por outro.

Noutros termos, urge criar numa nova relação entre o modelo institucional e o processo de desenvolvimento das regiões portuguesas.

Com efeito, o actual quadro da estrutura institucional começa a revelar-se ineficaz para dar solução aos problemas de base territorial que se colocam à sociedade portuguesa. O actual grau de desconcentração e descentralização da Administração Pública Central é insuficiente para dar resposta adequada à complexidade e exigência dos problemas concretos que reclamam uma visão mais integrada, capacidade de decisão e competência técnica mais próxima do campo de intervenção.

Constata-se que o quadro de atribuições e competências do nível municipal e a capacidade técnica dos seus recursos humanos revelam-se insuficientes para fazer face à natureza e complexidade das questões, que assumem cada vez mais um carácter supramunicipal. Aliás, a Europa das Regiões afirma-se crescentemente no panorama da construção comunitária. Esta maior consagração das regiões deve-se ao maior protagonismo social e político das regiões no quadro europeu. Estamos, de facto, a assistir à emergência de um novo regionalismo, bem diverso do regionalismo tradicional.

As regiões surgem hoje naturalmente, no contexto europeu, como o contrapeso e o reverso da unificação política. O moderno regionalismo surge também como necessidade de enraizamento cultural, e como nova forma de participação e de legitimação política, porque permite a aproximação da administração regional à vida quotidiana dos cidadãos.

Neste sentido, um processo de regionalização administrativa só pode contribuir para o reforço da coesão nacional.

Há indícios de que Portugal está a despontar para este moderno regionalismo. Esse regionalismo manifesta-se, em primeiro lugar, através do crescimento do associativismo regional, nomeadamente do associativismo socioeconómico, de que as associações para o desenvolvimento regional serão porventura as expressões mais relevantes. Outra demonstração do mesmo regionalismo é dada pelo associativismo empresarial. Por último, esse moderno regionalismo exprime-se também politicamente quando algumas regiões portuguesas estabelecem ligações com outras regiões europeias, para concertar posições e articular interesses comuns a nível transnacional, fora do controlo da capital. Esta

actuação transnacional é, por vezes, uma resultante da implementação de projectos aprovados no âmbito de programas de iniciativa comunitária.

Nos casos mencionados, os agentes de desenvolvimento evitam a centralização do poder, e reivindicam e conseguem para a região uma capacidade de influência e de intervenção, tanto local como internacional, correspondente às exigências do seu desenvolvimento.

Este regionalismo anda ligado à europeização e às exigências da integração europeia, o que confirma a ideia da compatibilização entre os níveis regional, nacional e europeu, não só em termos de estruturação do poder, como em termos de identificação sócio-cultural.

Na actual conjuntura nacional e europeia, impõe-se, pois, relançar o debate sobre a regionalização administrativa, como condição necessária de um desenvolvimento scioeconómico integrado e sustentado das regiões portuguesas, bem como de uma coesão nacional reforçada.

Por isso, pareceu-me importante e oportuno analisar o tema «a Regionalização, o Desenvolvimento Regional e a Coesão Nacional» no contexto do curso de Defesa Nacional/1995.

2. A CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NUMA EUROPA EM TRANSIÇÃO

A Europa é um continente de contrastes, que não se apresenta como uma individualidade continental autónoma, facilmente identificável como outros continentes.

É um continente pequeno, com um clima temperado mas variado.

O domínio humano da geografia europeia acentuou-se com os fenómenos da urbanização e da industrialização, tendo esta distribuído o poder económico no espaço europeu.

A contribuição da geografia para a compreensão da Europa é importante, mas, dado o carácter mutante das fronteiras, há que reconhecer o primado da história e da cultura na sua definição.

É um facto que não existe um povo europeu, portador de uma tal história e cultura, nem um verdadeiro Estado europeu. Nenhuma nação na Europa é etnicamente pura. Todas são historicamente resultantes de sucessivas ondas migratórias. Os estados étnicos não são mais do que

fantasias políticas geradoras de conflitos, devendo a ideia de uma nação étnica ser combatida por todos os povos civilizados.

A Europa apresenta múltiplos contrastes nas áreas linguística, religiosa e política, diferentes níveis de desenvolvimento e de graus de urbanização. Existe uma Europa católica, outra protestante, outra ortodoxa, outra muçulmana. Uma latina, outra germânica, outra eslava. Uma Europa marítima e uma continental. Uma Europa mediterrânica e outra atlântica, uma desenvolvida e demopluralista, outra subdesenvolvida recentemente saída de uma experiência comunista.

No entanto, «esta diversidade, se for bem compreendida a sua origem e bem considerados o seu valor e significado, não pode deixar de enriquecer quer a cultura da Europa, quer a sua tradição religiosa» (João Paulo II, Carta Encíclica «Slavorum Apostoli, 25»).

A unidade possível para a Europa é relativa. Apesar do seu carácter mutante, a história europeia baliza-se por certos parâmetros e comporta elementos constantes. É uma «comunidade de destino», na expressão de Edgar Morin. A Europa constitui uma procura de equilíbrio e síntese através de várias influências, etapas e pólos. Para Eduardo Lourenço, «a Europa será cristã ou não será».

Mas a Europa, mais do que um dado natural, é um projecto político. A identidade europeia é forjada na diversidade. Como dizia Jacques Maritain, noutro contexto, é a «unidade na diversidade».

Com a queda do Muro de Berlim, em Novembro de 1989, a geografia política da Europa Central e Oriental alterou-se a um ritmo vertiginoso, por acção conjugada de João Paulo II («o Papa que veio do Leste»), de Lech Valesa na Polónia, e da «perestroika» de Gorbachev na ex-URSS.

A grande ruptura de 1989 criou uma situação nova no sistema de relações internacionais, um novo enquadramento, novos problemas a exigir novas respostas, em que o Tratado da União Europeia (Maastricht) é um ponto de partida e não de chegada. É um tempo de profunda aceleração da História que marca o fim do Século XX e o dealbar do Século XXI.

É o tempo da implosão dos regimes comunistas da Europa (a Leste tudo recomeça de novo), da unificação alemã, da desagregação do Império Soviético (agora Comunidade dos Estados Independentes –

CEI), criou-se um novo quadro geográfico na região europeia, a ordem mundial bipolar, característica da guerra fria, deu lugar a uma nova ordem mundial multipolar.

Emerge uma nova ordem económica internacional, o símbolo 92 do Mercado Interno Europeu é assumido no planeamento estratégico das grandes empresas europeias, consolidam-se os três grandes blocos económicos – Estados Unidos da América, União Europeia e Japão, a Organização Mundial de Comércio afirma-se na economia mundial, bem como a Associação das Nações do Sueste Asiático.

Estamos, pois, numa Europa em transição, num mundo em profunda evolução.

É neste contexto mundial que a ideia da Europa e da unidade europeia vão progredindo, apesar do renascimento dos nacionalismos e dos fundamentalismos.

A União Europeia, que acolheu as jovens democracias portuguesa e espanhola em 1985, tem vindo a ser olhada como uma espécie de modelo para a transformação política à escala europeia, e mesmo planetária.

Com efeito, quarenta anos após a criação da Comunidade Europeia, 12 Estados membros assinaram, em Maastricht, em meados de Fevereiro de 1992, o Tratado da União Europeia. O processo de ratificação só foi concluído em Outubro de 1993, tendo a sua entrada em vigor ocorrido no dia 1 de Novembro de 1993.

Desde 1 de Janeiro de 1995 três novos Estados partilham a aventura da construção comunitária: a Áustria, a Suécia e a Finlândia.

3. A DIVERSIDADE DAS FORMAS ESTADUAIS: O ESTADO UNITÁRIO E O ESTADO FEDERAL

A arquitectura constitucional tradicional dos Estados europeus consagrou duas formas e estruturas estaduais: O Estado unitário e o Estado federal.

Actualmente são Estados unitários: a França, o Reino Unido, os Países Escandinavos, a Grécia, a Irlanda, Portugal e as antigas democracias populares da Europa Central e Oriental. Em contrapartida, existem

apenas cinco Estados federais na Europa: a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Rússia e a Suíça.

No entanto, quer o modelo federal, quer o modelo unitário, evoluíram nalguns casos para uma categoria intermédia, de que são exemplos o Estado «regional» italiano e o Estado espanhol «das autonomias».

Assim, a Europa caracteriza-se actualmente por uma diversidade crescente de formas estaduais.

Paralelamente à reflexão sobre a natureza e as estruturas estaduais, a ideia federal, subjacente ao pragmatismo de Jean Monnet, continua associada, para alguns europeístas, à defesa da ideia europeia.

Por outro lado, a grande ruptura histórica de 1989 inscreveu na agenda política internacional a questão prioritária da organização do continente europeu em termos de segurança. Este objectivo global tem de harmonizar-se com o ressurgimento do «Estado-nação» e com os estatutos das diversas minorias.

PRINCÍPIOS DO ESTADO FEDERAL

A teoria do federalismo considera que a realização de uma ordem jurídica federal implica o respeito de três princípios: autonomia, participação e cooperação.

O princípio da autonomia pressupõe que os Estados que integram o Estado federal têm a liberdade de fixar o seu próprio estatuto, definir as políticas, e determinar o seu modo de organização e funcionamento.

O federalismo postula, pois, a diversidade.

O respeito do princípio da autonomia implica a realização de três condições: a existência de um poder de auto-organização das entidades federadas, a repartição de competências na Constituição e dos consequentes poderes legislativos, e a existência de um poder de arbitragem entre a ordem jurídica federal e as ordens jurídicas das entidades federadas (um sistema independente de resolução de conflitos).

Por sua vez, o princípio da participação implica que os Estados federados podem participar na formação da vontade federal, principalmente através da sua representação nas instituições da Fe-

deração (segunda Câmara), e nos processos de revisão constitucional.

Por último, a prática dos Estados federais tem vindo a consagrar um terceiro princípio: a cooperação. As formas de cooperação são diversificadas. De salientar a consagração do princípio da «lealdade federal» em algumas Constituições.

Neste contexto, é interessante observar as reacções dos «Länder» da Alemanha aquando da ratificação do Tratado de Maastricht. Assim, reclamaram e conseguiram a inserção do princípio da subsidiariedade e a criação do Comité das Regiões.

A EVOLUÇÃO DO ESTADO UNITÁRIO

Actualmente nenhum Estado europeu corresponde à visão clássica do Estado unitário de que a França napoleónica foi o símbolo.

A centralização e a uniformização, favorecidas pelo desenvolvimento do «Welfare State», foram postas em causa pela crise económica dos últimos anos.

Assiste-se a um movimento de reforço da autonomia local que, sem pôr em causa o carácter unitário do Estado, afecta as estruturas estaduais tradicionais, no sentido da aproximação dos poderes de decisão aos cidadãos.

O Estado unitário clássico revela-se incapaz de fazer face a certas situações particulares, como são os casos da Bélgica, Itália e Espanha, em que estamos aparentemente perante uma nova categoria de Estado — o «Estado autonómico».

A Constituição portuguesa constitui um bom exemplo da coexistência de uma organização descentralizada, ainda que incompleta, e de laços institucionais próximos do federalismo. Com efeito, os Açores e a Madeira possuem um estatuto adoptado pela Assembleia da República, mas que é elaborado pelas Assembleias Legislativas Regionais (art.º 288.º CRP). Acresce que o art.º 229.º confere às Regiões Autónomas, dentro de certos limites, um verdadeiro poder legislativo. São elas que exercem a tutela sobre as colectividades locais, e participam nas negociações de tratados e acordos internacionais que lhes digam respeito.

Outrora símbolo de rigidez e uniformidade, reduzido a dois modelos teóricos simples, o Estado europeu contemporâneo está hoje no centro das transformações da sociedade europeia. De modelador da sociedade, o Estado passou a ser modelado pela sociedade. Existe uma preocupação constante da adaptação das instituições à realidade diferenciada dos diversos países, que se traduz num movimento de autonomia e descentralização do poder, em que se privilegiam fórmulas de cooperação e de participação aos vários níveis e centros de poder.

4. TIPOLOGIA DOS PODERES LOCAIS E REGIONAIS

A emergência de poderes locais e regionais constitui um fenómeno institucional característico da evolução política contemporânea da Europa.

Esta tendência pode ser explicada por numerosos factores organizacionais, tais como a complexidade crescente das actividades das autoridades públicas, que impossibilita a manutenção da gestão centralizada do conjunto das funções estaduais, ou políticas, e o desejo crescente dos cidadãos de se associarem à gestão da «res publica».

Deste modo, as diferentes legislações nacionais estabeleceram as regras de repartição do poder no Estado democrático. Por outro lado, a Carta europeia da autonomia local, elaborada pelo Conselho da Europa e ratificada por 15 Estados europeus, entre os quais Portugal, codificou também um conjunto de regras. O princípio director desta distribuição do poder é o princípio da subsidiariedade. No entanto, a descentralização, a autonomia e a regionalização do poder também introduziram novos limites na gestão racional da «res publica».

OS MUNICÍPIOS E AS REGIÕES DO ESPAÇO COMUNITÁRIO

Na Europa Ocidental, as regiões surgiram no período do pós-guerra em países com uma tradição de administração central forte e com um poder local frágil. Na maior parte destes países, os municípios têm uma autonomia reduzida, e uma pequena dimensão territorial. É o caso da Bélgica com 589 municípios, a França com 36 257 e a Itália com 8001 municípios. A necessidade de descentralizar funções das administrações centrais, e de aproximar a administração dos cidadãos, terá justificado

a criação de autarquias intermédias – as regiões –, aptas a prosseguir funções que competiam ao Estado, e a coordenar as dos municípios.

Quanto à situação dos municípios portugueses face aos municípios dos países europeus que já se regionalizaram, é de salientar que o municipalismo português é o mais antigo da Europa e, por outro lado, o sentimento de autonomia local é muito forte, estando o poder local sujeito a uma tutela de mera legalidade. No contexto europeu, Portugal é o país da Europa Ocidental com maior número relativo de municípios visto que os municípios portugueses são os de maior dimensão territorial. Por outro lado, a institucionalização da Associação de Municípios permitiu aos municípios portugueses reforçar a sua capacidade de intervenção.

No que respeita à regionalização, não existe um modelo único de regionalização no espaço comunitário. Com efeito, as regiões europeias tem dimensões, significados e formas de autonomia muito diversificadas.

Assim, a Bélgica tem 3 regiões, a França 22 e a Itália 20 regiões.

Por sua vez, o conceito de região é utilizado num sentido político, económico, turístico, administrativo e até linguístico.

A força da identidade regional é muito forte, chegando a gerar fenómenos de violência como acontece no vizinho País Basco, na Córsega e na Irlanda do Norte. Tal identidade pode ultrapassar as fronteiras de um Estado, como acontece com a Flandres e com o Luxemburgo. Curiosamente alguns dos países fundadores da Europa são oriundos de regiões fronteiriças.

Muitas regiões europeias já têm escritórios de representação em Bruxelas e constituíram *lobbies*.

A União Europeia respeita obviamente a realidade regional de cada Estado membro, ou, em alternativa, utiliza noções «ad hoc» de região (siderúrgica, turística, etc). Verifica-se, no entanto, uma tendência para a valorização do nível regional de intervenção, decisão e participação, tal como a progressiva valorização das regiões administrativas.

O DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA LOCAL E REGIONAL

Nos últimos 20 anos, os Estados unitários europeus implementaram legislações tendentes a aumentar a autonomia das colectividades descentralizadas.

Constituem exemplos, as reformas francesas de 1982-1985, os casos do Luxemburgo (lei municipal de 13 de Dezembro de 1988), de Portugal (1984-1991), da Grécia (1986-1990), da Dinamarca (nova lei sobre o Governo local de 31 de Maio de 1988), da Suécia (nova lei sobre o Governo local de 1 de Janeiro de 1992), da Noruega (lei geral n.º 107, de 25 de Setembro de 1992 sobre as municipalidades e os conselhos dos condados), e da Holanda (novas leis municipal e provincial de 1 de Janeiro de 1994).

Esta evolução revela que está em constituição um direito comum da autonomia local na Europa. Aliás já está consagrada a Convenção do Conselho de Europa sobre a autonomia local e regional, de 15 de Outubro de 1985, assinada por 23 países.

Esta Convenção já influenciou a definição de novas instituições na Europa Central e Oriental. Quatro antigos países comunistas já assinaram a Carta: a Estónia, a Hungria, a Polónia e a Roménia. Todos manifestaram a intenção de conformar as suas Constituições e respectivas legislações àquela Convenção europeia.

Das linhas de força da evolução dos Estados unitários, destacarei:

- a adopção de sistemas de repartição de competências pela lei (França);
- a transformação dos procedimentos de tutela em sistemas de controlo jurisdicional (França, Portugal, Suécia), ou escapando, em parte, aos representantes do poder central (Dinamarca, Polónia);
- a tendência para a redução do número de domínios em que as autoridades centrais podem exercer um controlo de oportunidade (Dinamarca, Finlândia, Noruega, Polónia).

Paradoxalmente, a autonomia local é frequentemente melhor protegida nos Estados unitários do que nos Estados federais. Com efeito, embora a descentralização traduza um grau de autonomia inferior ao federalismo, é melhor garantida nos Estados unitários do que nos Estados federados ou autonómicos, no tocante às condições de exercício das competências e à situação financeira.

CONCORRÊNCIA E COOPERAÇÃO ENTRE AS COLECTIVIDADES TERRITORIAIS DA UNIÃO EUROPEIA

As colectividades territoriais da União Europeia actuam obviamente na esfera nacional. Por isso, encontram-se frequentemente numa situação de concorrência ou articuladas num processo de cooperação.

Um dos domínios da concorrência é a necessidade de captar recursos financeiros. Todos os Estados europeus autorizam as suas colectividades locais, nos termos da Carta Europeia da Autonomia Local, a cobrar certos impostos. Assim pode criar-se uma verdadeira competição entre colectividades do mesmo nível, que procuram atrair ao seu território agentes económicos, propondo-lhes condições fiscais mais favoráveis para os investimentos do que as colectividades vizinhas.

Uma outra forma de aquisição de recursos financeiros é a transferência de fundos públicos, nacionais ou comunitários, estes últimos no âmbito dos quadros comunitários de apoio. Todos os anos, um certo número de projectos importantes são co-financiados pelo Estado e pela colectividade, ou por uma região. Por exemplo, a localização da construção de um aeroporto ou a escolha do trajecto de uma linha TGV colocam as colectividades numa situação concorrencial.

Finalmente, um outro domínio de concorrência releva do fornecimento de serviços. Por exemplo, na Noruega e no Reino Unido, as colectividades locais podem concorrer aos concursos públicos lançados por outras colectividades.

Todavia, as formas de cooperação entre colectividades territoriais sobrepõem-se à concorrência.

Podemos distinguir entre cooperação voluntária e cooperação instituída obrigatoriamente por lei; cooperação com um fim único e com múltiplos objectivos; cooperação baseada no direito público e no direito privado; finalmente, cooperação entre colectividades do mesmo nível e vários tipos de colectividades.

Em Portugal, a Associação de Municípios Portugueses é uma associação de poderes locais, constituída segundo o direito privado, embora o Governo, nos termos da lei, seja obrigado a consultá-la sobre certas matérias. Aliás, as associações nacionais de poderes locais e regionais da União Europeia organizam-se segundo os mecanismos do direito privado.

Durante muito tempo, as relações internacionais públicas foram consideradas um domínio reservado do Estado-Nação. Actualmente, na Europa, é prática corrente entre as colectividades territoriais defenderem os seus interesses na cena europeia e internacional.

Existem instituições europeias que proporcionam às colectividades territoriais mecanismos de representação, participação e financiamento, sem a intermediação habitual do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Estado-Nação.

As associações internacionais de poderes locais e regionais também têm estatutos de direito privado. De facto, como não existe um estatuto de associação privada de direito internacional, estas associações têm necessariamente de se constituir segundo o direito privado nacional.

Há actualmente três associações na cena europeia:

- o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, com sede em Genebra, que tem 100 000 membros, agrupados em associações nacionais de 25 países europeus; em 1992, esta associação aderiu a associação mundial de poderes locais – International Union of Local Authorities – e tornou-se o seu ramo europeu;
- A Federação Mundial das Cidades Geminadas que representa os interesses das colectividades enquanto parceiros na geminação;
- a Assembleia das Regiões da Europa, criada em 1985, com sede em Estrasburgo, tem como membros, além das Regiões, alguns organismos resultantes da cooperação transfronteiriça.

Método antigo de cooperação, a geminação traduz um compromisso de cooperação de boa fé, um acordo de tipo político.

Por último, vejamos como se processa a representação das colectividades locais e regionais nas Instituições Europeias, paralelamente à representação dos Estados nacionais.

Desde 1957, existe no seio do Conselho da Europa a Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, que foi substituída, a partir de 31 de Janeiro de 1993, pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa. O Congresso tem 2 Câmaras: uma representante dos poderes locais e outra dos poderes regionais.

Quanto à União Europeia, só a partir da adopção do Tratado de Maastricht é que a estrutura comunitária passou a incluir um Comité das Regiões.

O COMITÉ DAS REGIÕES

O Comité das Regiões, instituído pelo Tratado da União Europeia, modificou a arquitectura comunitária, e penso que pode vir a desempenhar um papel decisivo na construção da Europa das Regiões e das Autarquias.

Este Órgão consultivo comunitário é o porta-voz do conjunto das regiões europeias e colectividades locais. Será obrigatoriamente consultado sobre cinco políticas comunitárias, entre as quais a coesão económica e social, e poderá emitir pareceres por iniciativa própria sobre outras políticas. Os seus membros, na maioria eleitos a nível regional e local, estão, por esse facto, em condições de tornar a construção europeia mais transparente e participada pelos cidadãos.

A criação de Comité das Regiões consagra o reconhecimento do lugar das colectividades territoriais no sistema institucional comunitário. O Comité será a expressão da situação regional e local. Os seus pareceres reflectirão o ponto de vista geral das colectividades territoriais junto da Comissão e do Conselho de Ministros aquando da preparação das decisões comunitárias. As regiões estão doravante associadas aos Estados membros na concepção e execução das acções regionais da União Europeia.

Este Comité reflete a vontade, expressa no preâmbulo do Tratado de agir para «uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos». É a consagração do princípio da subsidiariedade.

Deste modo, paralelamente aos poderes acrescidos do Parlamento Europeu, a acção do Comité das Regiões pode contribuir para melhorar o funcionamento democrático das Instituições Comunitárias. Portugal tem 12 representantes no Comité.

5. A REGIONALIZAÇÃO E O FEDERALISMO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA

A nova conjuntura europeia coloca com acuidade o papel da regionalização e do federalismo na arquitectura da Comunidade. Não se trata apenas da legitimação democrática dos decisores, mas também de uma nova distribuição das relações de poder entre as instituições nacionais e comunitárias. A descentralização dos processos de decisão europeus seria certamente uma das inovações políticas que deveria acompanhar o reforço das competências comunitárias na via da união política.

Na Carta Comunitária da Regionalização, o Parlamento Europeu reivindica que as regiões tenham competências apropriadas para a organização das suas próprias instituições, bem como para a promoção e orientação do desenvolvimento económico regional, com a autonomia e as dotações financeiras adequadas a tais tarefas.

As tradições administrativas regionais serão respeitadas na União Europeia, permitindo às regiões lutar contra as desvantagens decorrentes da localização, e aproveitar da melhor forma as vantagens locais.

Por outro lado, há que garantir que os esforços empreendidos pelas próprias regiões, e as medidas adoptadas pelos Estados membros em prol das regiões, em vez de se anularem reciprocamente, sejam complementares e se reforcem mutuamente.

Assim, por exemplo, o desenvolvimento dos transportes de uma região fronteiriça nunca se poderá realizar nas condições ideais se do outro lado da fronteira não se verificar também a construção de novas vias. A criação de novos centros de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas é mais prometedora quando tem consequências positivas para as regiões vizinhas. Do mesmo modo, as consequências negativas, como, por exemplo, os efeitos ambientais dos grandes projectos de investimento, também se verificam do outro lado das fronteiras, entre regiões ou entre Estados membros. As decisões de planeamento referentes a tais tipos de projectos deveriam, pois, ser concertadas com os interessados do outro lado da fronteira. Esta filosofia de acção deveria presidir a todos os projectos de investimento nas regiões fronteiriças portuguesas e espanholas. Assim, por exemplo, dada a importância estratégica da gestão da água, os planos hidrológicos português e

espanhol deveriam ser previamente concertados no que diz respeito aos rios internacionais (Douro, Tejo e Guadiana).

Consequentemente, as regiões devem estar profundamente envolvidas na definição e na transformação do ordenamento territorial europeu, isto é, na globalização das informações técnicas dos processos e das decisões, bem como na coordenação das diversas decisões, tendo em conta o contexto geral. Ora, uma política comunitária de ordenamento territorial é algo que existe apenas em termos de projecto. Por isso, numa primeira fase, dever-se-iam aproveitar os fundos estruturais da Comunidade para promover estudos que constituam pontos de partida para um ordenamento territorial comum.

No entanto, mesmo que exista um ordenamento territorial eficiente, isso não quer dizer que os princípios federalistas sejam transpostos para a prática europeia, pois isso levanta enormes e outro tipo de problemas, visto que se trataria de organizar na Comunidade dos Quinze a colaboração entre mais de 160 regiões.

6. A POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA

A política regional comunitária explica-se pela existência de grandes disparidades no espaço comunitário e pela necessidade de corrigir essas disparidades, já que as políticas regionais nacionais se limitam aos espaços geográficos de cada país, e são ineficazes para fazer face aos problemas das regiões com grande atraso de desenvolvimento, e das regiões onde predominam as actividades industriais em declínio. É o legado da história, da geografia e da política europeias.

O objectivo fundamental da política regional comunitária consiste em reduzir os desequilíbrios regionais a nível da União Europeia, contribuindo, deste modo, para o estabelecimento da união económica e monetária, a realização do mercado interno e o fortalecimento da coesão económica e social.

Para alcançar este objectivo, a Comunidade tem-se empenhado em coordenar as políticas regionais nacionais entre elas e com as políticas comunitárias, em desenvolver um sistema de ajudas e empréstimos, utilizando elevados meios financeiros.

Todavia, a concepção e execução de uma política regional comunitária pressupõe uma classificação das regiões comunitárias.

Ora, são diversos os critérios de classificação das regiões, conforme se toma por referência um ou outro elemento de base. Assim, temos regiões urbanas e regiões rurais, regiões industriais e regiões agrícolas, regiões desenvolvidas e regiões em atraso de desenvolvimento, regiões centrais, regiões periféricas, regiões fronteiriças, regiões insulares e regiões de montanha.

Uma classificação deve obedecer a critérios operacionais de base, que façam de cada tipo um conjunto homogéneo e se revistam de finalidade prática. Daí que os serviços da Comissão Europeia, com base nos indicadores que identificam a intensidade dos problemas regionais, tenham enumerado os seguintes tipos de regiões que exigem maior intervenção das instâncias e dos instrumentos da política regional comunitária: regiões em atraso de desenvolvimento, regiões agrícolas, regiões industriais em declínio, regiões de concentração urbana, regiões fronteiriças e regiões insulares. E daí também que o Instituto de Geografia da Universidade de Cambridge, tendo sido solicitado pela Comissão Europeia para realizar um estudo sobre a evolução do potencial das regiões da Comunidade, classificou as regiões comunitárias em periféricas, intermédias e centrais.

A identificação destes tipos de regiões obedece a critérios diferentes. Por isso, a mesma região pode pertencer a diversos tipos. Por exemplo, uma região pode ser simultaneamente fronteiriça, agrícola, periférica, e evidenciar um grande atraso de desenvolvimento.

No entanto, apesar da complexidade da tipologia das regiões, o estudo socioeconómico das regiões implica uma definição concreta da região, por forma a obter o máximo de informações sobre os problemas regionais susceptíveis de serem comparados a nível da União Europeia. Daí que, entre os diferentes conceitos de regiões (regiões homogéneas, regiões funcionais, regiões administrativas), os técnicos da Comissão Europeia tenham optado pelo conceito de regiões administrativas, por razões de ordem política e estatística. Sendo a política regional implementada por órgãos nacionais e regionais em unidades administrativas, e sendo os dados estatísticos recolhidos, na maior parte dos casos, a nível das regiões administrativas, era lógico que a Comissão Europeia

elegesse as regiões administrativas para fazer a análise comparativa do desenvolvimento regional.

Baseando-se na «Nomenclature of Territorial Units of Statistics» (NUTS) e no Eurostat (Estatísticas de Base da Comunidade Europeia), os técnicos da Comissão identificaram três níveis de agrupamentos regionais, assim denominados:

- Regiões da Comunidade Europeia (a que corresponde o Agrupamento das CCR's);
- Regiões Administrativas de base (a que correspondem as CCR's (Comissões de Coordenação Regional));
- Subdivisões das Regiões de nível II (a que correspondem os nossos agrupamentos de concelhos).

A nível da União Europeia, Portugal é considerado globalmente como uma única região, embora seja reconhecida a existência de sete regiões de desenvolvimento do nível II das NUTS - Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Madeira e Açores. Todavia, no espaço geográfico português existem enormes desigualdades de desenvolvimento económico e social, tanto entre as regiões de nível II das NUTS como entre as áreas geográficas de nível III, que correspondem à divisão actualmente existente - aos distritos.

A análise dos níveis de desenvolvimento de cada uma das unidades regionais tomadas em consideração (áreas de coordenação regional e regiões autónomas ou distritos) implica o recurso a vários indicadores estatísticos de ordem económica, social e cultural, nem sempre disponíveis ou actualizados.

A situação geográfica e as características económicas e sociais de Portugal fazem do nosso país uma região periférica da União Europeia, com grande atraso de desenvolvimento, baixo índice de industrialização, e elevada percentagem de população activa ocupada na agricultura, sendo relativamente baixa a produtividade por pessoa ocupada neste sector de actividade. Por outro lado, são bastante acentuadas as assimetrias do nível de desenvolvimento das regiões de coordenação e autónomas, e das actuais unidades administrativas (os distritos) do país. Torna-se necessário implementar, por consequência, o desenvolvimento regional,

aproveitando cabal e eficazmente os recursos financeiros dos Fundos Estruturais postos à disposição de Portugal até ao final do Século XX, para desenvolver harmoniosamente o país, e recuperar o atraso em relação à média da Comunidade.

7. OS FUNDOS ESTRUTURAIS COMUNITÁRIOS

Em 20 de Julho de 1993, o Conselho de Ministros adoptou seis regulamentos⁽¹⁾ relativos aos Fundos Estruturais da União Europeia, para o período compreendido entre 1994/1999. Dotados de 141 biliões de ecus para este período de seis anos, ou seja um terço do orçamento global da comunidade, os Fundos estruturais constituem o instrumento privilegiado da política de coesão económica e social. A eficácia dos Fundos comunitários depende, doravante sobretudo da qualidade e oportunidade das acções projectadas, bem como da capacidade de execução dos Estados membros, das regiões e dos outros beneficiários potenciais.

As modificações introduzidas na reforma dos Fundos estruturais de 1988 não são significativas. Com efeito, mantêm-se ou reforçam-se os grandes princípios adoptados em 1988: concentração, parceria, programação e adicionalidade. No entanto, há aspectos inovadores na nova regulamentação comunitária que não podem ser subestimados. São abrangidas novas regiões, ajustam-se as regras de programação, e podem ser co-financiados novos tipos de acções pela Comunidade.

A reforma dos Fundos estruturais de 1993 surge na sequência da aprovação do Tratado da União Europeia e do segundo pacote Delors. Tem como princípio orientador a programação plurianual das acções a co-financiar pela UE, dentro de uma estratégia e de objectivos de desenvolvimento, com vista a reforçar a coesão económica e social dos Estados membros. Institui a contratualização entre o Estado membro e a Comissão Europeia como o meio privilegiado para a aplicação dos

⁽¹⁾ Regulamentos (CEE) n.ºs 2080/93 a 2085/93, de 20/07/93 (JOCE, n.º L 193/1 a 47, de 31/07/93).

Fundos estruturais, constituindo os quadros comunitários de apoio e os programas operacionais, os contratos-base para a intervenção comunitária.

8. O SEGUNDO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO 1994-1999 E A COESÃO NACIONAL

O PDR 1994-1999, apresentado pelo Governo português à Comissão Europeia em 9 de Junho de 1993, mantém os dois objectivos de fundo que já nortearam o PDR anterior, e que balizam o espaço de desenvolvimento português a médio e longo prazo:

- aproximar a economia e sociedade portuguesa dos níveis e padrões de vida médios comunitários, designadamente crescendo mais rapidamente do que os nossos parceiros (convergência real);
- reduzir progressivamente as disparidades regionais no interior do país (convergência regional).

Tendo em conta a situação actual da economia portuguesa, e as grandes tendências internacionais até ao final do século, tais objectivos serão concretizados através dos seguintes grandes eixos prioritários de actuação:

- qualificar os recursos humanos e o emprego;
- reforçar os factores de competitividade da economia;
- promover a qualidade de vida e a coesão social;
- fortalecer a base económica regional.

Para implementar a estratégia preconizada, o PDR previa um investimento total co-financiado pelos três Fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA), pelo IFOP e pelo Fundo de Coesão, entre 1994 e 1999, de 6580 milhões de contos, o que representa 28% do investimento total previsto na economia portuguesa durante esse período. Para poder assegurar esse esforço de investimento, o Governo português solicitou um

co-financiamento comunitário de 3500 milhões de contos a fundo perdido, a que se juntariam ainda cerca de 1300 milhões de contos de empréstimos do BEI, cerca de 500 milhões de contos do Fundo de Coesão, e ainda o montante dos programas de Iniciativa Comunitária (+ 6000 milhões de contos).

No que respeita aos domínios a apoiar, surgem financeiramente reforçados os sectores do Ambiente, da Renovação Urbana, da Saúde, da exclusão social e as intervenções em favor do mundo rural.

Quanto às acções a desenvolver, duas orientações devem ser sublinhadas:

- no sector produtivo, o facto de nos incentivos ao investimento privado ser reduzida a componente de subsídio a fundo perdido, em favor de novos instrumentos de engenharia financeira como, por exemplo, o capital de risco;
- na área do investimento municipal, o estabelecimento de um limiar mínimo de 50 mil contos de investimento para o acesso ao co-financiamento comunitário, e a aposta clara no investimento inter e supramunicipal, de maior escala e impacte regional.

Após a apresentação do PDR à Comissão Europeia, seguiu-se, de acordo com os regulamentos em vigor, um período de negociação com vista à adopção do QCA 1994-1999.

AS DECISÕES DA COMISSÃO EUROPEIA RELATIVAS AOS PROGRAMAS OPERACIONAIS SECTORIAIS E REGIONAIS

O QCA foi aprovado pela Comissão Europeia e assinado, em seu nome, pelo Comissário Bruce Millan, em Lisboa, no dia 28 de Fevereiro de 1994.

Simultaneamente foram assinadas as decisões financeiras relativas aos 14 programas operacionais previstos no QCA, permitindo a entrada em vigor efectiva, nesse mesmo dia, dos instrumentos de actuação neles contemplados, e viabilizando de imediato a transferência para Portugal dos primeiros fluxos financeiros.

O QCA, por imperativo dos regulamentos dos Fundos estruturais, não corresponde exactamente ao conteúdo do PDR português. Por exemplo, as Iniciativas Comunitárias não figuravam no QCA inicial, sendo integradas mais tarde, à medida que foram sendo aprovadas pela Comissão. Por outro lado, os montantes financeiros inscritos no QCA são, nesta fase, inferiores ao PDR, e os equilíbrios entre sectores e regiões constantes do QCA são distintos dos fixados no PDR.

Os objectivos globais estabelecidos no QCA para a economia portuguesa são os mesmos do PDR: obter uma convergência anual média do PIB *per capita* português para a média comunitária de 1% (dos quais 0,5% decorrentes directamente da implementação do QCA), e manter a redução dos desequilíbrios regionais no interior do país.

Para além destas, outras metas gerais foram estabelecidas: a produtividade do trabalho deve aumentar a ritmos superiores à média comunitária, o nível de instrução da população activa deve melhorar, com a consequente redução da taxa de analfabetismo, e deverão ser criados 100 mil novos empregos até 1999 directamente ligados às acções do QCA.

A estratégia de desenvolvimento proposta por Portugal mantém-se igualmente inalterada: a modernização do tecido produtivo, associada à valorização dos recursos humanos e à melhoria das infra-estruturas, constituem as grandes prioridades.

O montante do co-financiamento comunitário é de 3250 milhões de contos a fundo perdido, a que acrescem 1200 milhões de empréstimos do BEI e 510 milhões de contos, a título indicativo, do Fundo de Coesão (montante que pode ser ultrapassado em função da capacidade de Portugal apresentar bons projectos).

Os quatro sectores grandes beneficiários dos Fundos estruturais mantêm-se, por ordem decrescente, os seguintes (se se incluir o Fundo de Coesão): transportes, agricultura, indústria e ambiente.

Em contrapartida, a estrutura regional do investimento co-financiado pelos Fundos estruturais e pelo IFOP que foi possível regionalizar (95,3% do total) mostra que 30,7% do investimento se localizará na Região Norte, seguido da Região de Lisboa e Vale do Tejo com 28,8%, e da Região Centro com 19%.

OS EIXOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

EIXO 1 – Qualificar os recursos humanos e o emprego:

- Bases do conhecimento e da inovação, dirigido à melhoria dos sistemas educativo, científico e tecnológico;
- Formação Profissional e Emprego, orientado para a qualificação inicial e inserção no mercado de emprego, a melhoria do nível e qualidade do emprego, o apoio à formação e gestão dos recursos humanos e a formação na Administração Pública.

EIXO 2 – Reforçar os factores de competitividade da economia:

- Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento, dirigido à modernização e expansão das infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia;
- Modernização do tecido económico, visando o ajustamento estrutural e a melhoria da competitividade do tecido empresarial na agricultura, pescas, indústria, turismo e património cultural, comércio e serviços.

EIXO 3 – Promover a qualidade de vida e a coesão social:

- Ambiente e revitalização urbana, incluindo uma actuação integrada na área do ambiente e apoio a acções de renovação urbana;
- Saúde e Integração Social, destinado à melhoria do sistema de saúde e ao lançamento de acções de apoio à integração económica e social de grupos sociais desfavorecidos.

EIXO 4 – Fortalecer a base económica regional:

- Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional, que inclui o apoio ao desenvolvimento rural e local, um novo Sistema de Incentivos Regionais (SIR) vocacionados para o desenvolvimento endógeno das regiões menos desenvolvidas e

acções específicas de reequilíbrio regional direccionadas em particular para a resolução de bloqueios estruturais da organização económica e social das regiões mais deprimidas, com o objectivo de lançamento das suas bases económicas;

- Sete Programas Operacionais Regionais dirigidos, respectivamente, ao Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.

A LEGISLAÇÃO INTERNA RELATIVA AOS PROGRAMAS OPERACIONAIS

A regulamentação dos Programas Operacionais, sectoriais e regionais, exigiu a publicação de uma abundante legislação interna.

Destacarei apenas a legislação interna que diz respeito à estrutura orgânica da execução global do QCA.

A estrutura de implementação do QCA assenta, desde logo, nas Comissões de Acompanhamento, órgãos colegiais que envolvem as autoridades nacionais e os representantes dos serviços da Comissão Europeia e do BEI e que, em espírito de parceria, tomam as decisões de fundo relativas à execução do QCA e das intervenções operacionais que o compõem; tais decisões, no entanto, só são aplicáveis após ratificação pelo Governo e pela Comunidade Europeia. Por outro lado, existem Comissões de Acompanhamento ao nível dos Subprogramas.

Também com vista a assegurar uma simplificação dos procedimentos na aplicação dos fundos estruturais, o processo de reprogramação dos PO's foi aligeirado, mediante o reforço efectivo dos poderes das Comissões de Acompanhamento, o que permite encurtar prazos e reduzir atrasos nos fluxos financeiros.

As Unidades de Gestão, dotadas de órgãos de gestão, constituídos apenas por representantes de entidades e organismos nacionais, fazem a gestão diária dos programas, e seleccionam as acções e projectos a co-financiar pelos fundos estruturais.

Completem esta estrutura de implementação, os órgãos de controlo e avaliação, que envolvem as autoridades nacionais e os representantes dos serviços da Comissão Europeia.

9. AS 13 INICIATIVAS COMUNITÁRIAS

As Iniciativas Comunitárias são instrumentos específicos da política instrumental da União Europeia que a Comissão propõe aos Estados membros, por sua própria iniciativa, a fim de apoiar acções que contribuam para resolver os problemas com especial incidência a nível europeu.

Três elementos caracterizam as Iniciativas Comunitárias, e contribuem para a sua mais-valia relativamente às outras acções financiadas pelos Fundos estruturais comunitários:

- o apoio ao desenvolvimento de cooperações transnacionais, transfronteiriças e inter-regionais;
- o seu método específico de execução;
- a visibilidade no terreno que proporcionam à acção comunitária.

As 13 ic, actualmente em vigor, foram aprovadas por Comunicação da Comissão Europeia, de 1 de Julho de 1994, após parecer do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité de Gestão das ic. Em 1 de Novembro de 1994, terminou o prazo para a apresentação de programas no âmbito das ic. A Comissão Europeia aprova-os em concertação com os Estados membros.

Cada Estado membro designa as autoridades encarregadas da execução de cada iniciativa. É a estas autoridades que os autores dos projectos se devem dirigir – seja para conhecerem o avanço dos programas que lhes digam respeito, seja para solicitarem a integração nos mesmos das suas acções específicas.

Após a publicação das directrizes comunitárias, as IC contemplam 7 temas prioritários: cooperação e redes transfronteiriças, transnacionais e inter-regionais; desenvolvimento rural; regiões ultraperiféricas; emprego e desenvolvimento dos recursos humanos; gestão das mutações industriais; desenvolvimento das periferias urbanas em crise, e reestruturação da pesca.

Portugal será o único País a beneficiar de todas as ic agora lançadas: PESCA, URBAN, PME, TÊXTIL, RETEX, KONVER, RESIDER II, RECHAR II, ADAPT, EMPREGO E RECURSOS HUMANOS, REGIS II, LEADER II, e INTERREG II.

O Decreto-Lei nº. 99/94, de 19 de Abril, que define as grandes linhas da estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio 1994-1999 (QCA II), prevê que os gestores e as unidades de gestão das intervenções operacionais incluídas no QCA sejam assistidos por uma estrutura de apoio técnico. Foi assim criada, também, uma estrutura de apoio técnico para cada Intervenção Operacional de Iniciativa Comunitária.

A elaboração dos programas operacionais no âmbito das IC deverá ser especialmente articulada com as intervenções operacionais do QCA em vigor, de molde a potenciar acções que sejam inovadoras, e que contribuam simultaneamente para a consecução dos objectivos fixados pela União Europeia no tocante ao aumento da competitividade, ao crescimento e à criação de emprego, consagrados no Livro Branco respectivo.

Em síntese, podemos concluir que o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e o subsequente II Quadro Comunitário de Apoio (QCA) constituem os dois mais relevantes instrumentos de programação do desenvolvimento regional e local em Portugal, no contexto comunitário, que nos levarão até no final do Século XX.

10. UMA PERSPECTIVA EUROPEIA DA REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

Como vimos, a emergência de poderes locais e regionais constitui um fenómeno institucional característico da evolução política contemporânea da Europa. Esta observação é extensiva aos Estados unitários, federais e autonómicos.

Ora a experiência regional de varios Estados membros da União Europeia tem-se revelado positiva. É incontroverso que a Alemanha com os «Lander» progrediu mais que a França com o seu centralismo napoleónico. Também a Espanha tem progredido mais do que Portugal, apesar dos riscos e alguns excessos das suas autonomias. Graças ao seu regionalismo, a Itália tem maximizado os benefícios da integração comunitária. Somente na Bélgica, a regionalização e o federalismo

extremados fazem perigar a coesão nacional, dada a divergência cultural entre flamengos e valões.

Penso, pois, poder começar por concluir que a tríade União Europeia, Estados membros e Regiões consagra vantagens comparativas em termos de programação e decisão, ao nível nacional e comunitário.

Em segundo lugar, só a regionalização administrativa garantirá um reordenamento do território nacional, susceptível de otimizar o impacto dos fundos estruturais comunitárias no desenvolvimento socioeconómico integrado do País.

Com efeito, Portugal não só integra o grupo de regiões mais desfavorecidas da União Europeia, como é também um dos Estados membros com maior desequilíbrio entre as suas próprias regiões. Desde logo, um desequilíbrio demográfico. Com efeito, um terço da população portuguesa vive nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Aliás, assistimos a um fenómeno de litoralização crescente do País e à desertificação consequente do interior. 85% da população portuguesa vive no litoral. O risco de polarização desenvolvimentista das regiões desfavorecidas do interior na Espanha é evidente.

«The last but not the least», os processos de regionalização e unificação da Europa constituem duas respostas à constatação de que o Estado unitário e soberano tradicional se tornou simultaneamente demasiado grande (com a consequente necessidade de instituir autoridades regionais mais próximas do cidadão e que respondam à realidade interna diversificada do Estado), e demasiado pequeno (com a consequente necessidade de novas instituições supranacionais e democráticas capazes de resolver eficazmente os problemas de fundo da sociedade europeia face aos quais a dimensão e os poderes dos Estados tradicionais são manifestamente insuficientes).

II. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A não criação das regiões administrativas, dezanove anos após a sua consagração na Constituição Portuguesa de 1976, é um facto significativo, merecedor de um debate público.

Com efeito, apesar de termos integrado a União Europeia há dez anos, em cujos Estados membros predomina a regionalização administrativa, tem prevalecido a posição daqueles que encaram o regionalismo como uma ameaça ao princípio da unidade da Nação.

Para estes, a criação das regiões representa um grave risco da fragmentação do Estado e de quebra da coesão nacional.

No entanto, a realidade é bem diferente. Não se pode confundir Estado centralizado e Nação. A regionalização vem pôr em causa uma estrutura centralista com séculos de História.

Por isso, é necessário clarificar o sentido político-administrativo de Região.

A região é uma pessoa colectiva territorial, dotada de um auto-governo («self-government»), resultante do sufrágio universal dos residentes na circunscrição regional.

No processo de regionalização, o Estado devolve poderes às Regiões. Não se trata de desconcentração regional, mas sim de uma modalidade de descentralização administrativa. Trata-se de criar regiões administrativas, e não regiões político-administrativas, do tipo Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

Contrariamente ao que pensam os defensores da centralização administrativa, a regionalização do poder administrativo pode constituir um factor de estabilização do sistema democrático. O Estado centralizado é mais vulnerável à tentação totalitária do que um Estado de Direito democrático, dotado de um sistema administrativo regionalizado.

Por outro lado, o desenvolvimento regional integrado, com pleno aproveitamento dos recursos endógenos e fixação das populações, é o único caminho que se depara à sociedade portuguesa para vencer os desequilíbrios estruturais e conjunturais da situação socioeconómica do País.

Mas existe um problema regional em Portugal? De facto há um conjunto de questões económicas, sociais, culturais e políticas decorrentes da existência de desequilíbrios entre as diferentes parcelas do território nacional. Daí que o processo de regionalização se deva traduzir num exercício de equilíbrio administrativo, evitando os exemplos negativos.

O processo de regionalização deve andar associado ao processo de desenvolvimento do País e, por isso, o País poderá ser tanto mais regionalizado quanto mais desenvolvido fôr.

Por outro lado, há que salientar o primado do Município face à Região. Alexandre Herculano tinha razão ao considerar o municipalismo «... o mais poderoso instrumento de uma liberdade verdadeira». As regiões devem apenas ter as competências que transcendem as capacidades dos municípios isoladamente, ou que não estão ao alcance da cooperação intermunicipal.

Assim, as regiões devem ter prioritariamente funções de desenvolvimento económico-social, de ordenamento do território e de defesa e preservação do ambiente.

Não se omitem as dificuldades com que se defronta a regionalização em Portugal: histórico-culturais, políticas e socioeconómicas.

No entanto, os regionalistas debatem-se sobretudo com o problema de demarcação das regiões a instituir.

Ora, penso que as regiões administrativas devem garantir a solidariedade entre o «litoral rico» e o «interior pobre», ou seja, os limites das regiões devem ser linhas perpendiculares ao eixo do território nacional – horizontais – e não verticais que teriam efeitos perversos.

Acresce que as regiões devem ter um nível populacional, área territorial e recursos próprios suficientes para assegurar «massa crítica», base do desenvolvimento.

Os Municípios e os Distritos (estes porventura com reajustamentos pontuais) devem ser integrados globalmente nas regiões a instituir.

O processo de regionalização administrativa deve ser implementado com pragmatismo e bom senso, tendo em consideração as formas de associativismo municipal existentes.

Um ponto de partida possível será passar da fase de burocratização e governamentalização a uma nova fase de democratização das estruturas de coordenação e planificação existentes (CCR's).

A regionalização, sendo eminentemente uma questão cultural, não deixa de ser importante, necessária e inadiável.

A regionalização administrativa não pode ser tratada com ligeireza, simplismo ou modismo.

Como afirmou o Dr. Mário Soares na mensagem enviada ao Seminário sobre a Regionalização, promovida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses no já longínquo ano de 1988, defendo «...uma regionalização equilibrada, que respeite as atribuições e competências

dos órgãos do Poder local, traduza os anseios e interesses das populações locais, e contribua decisivamente para uma maior coesão nacional...»

Vitorino Vieira Dias